SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, queda abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 40 minutos.)

-La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado da la bienvenida a los integrantes de la Comisión Directiva del Plan Juntos, arquitectos Acuña y Muttoni, asistente social Delia Soria y asesora doctora Claudia Ojeda, como así también a los representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, los doctores Traversa y Siri.

El objeto de esta reunión de trabajo es poder despejar las dudas surgidas durante la discusión y análisis del proyecto de ley relativo al Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, de modo de poder seguir encarando el trabajo correspondiente.

La Presidencia sugiere, como un camino posible, que cada uno de los señores Senadores formule las dudas que se les presentaron al momento del análisis de la iniciativa para trabajar teniendo esas observaciones como guía. Otra posibilidad sería peinar -por decirlo así- nuevamente el proyecto de ley y considerar las dudas que surjan durante la mirada de los artículos. En todo caso, se adoptará el método que la Comisión considere mejor.

Queda abierta la lista de oradores.

SEÑOR BORDABERRY.- Por mi parte, la primera observación o pregunta que formulo tiene que ver con la declaración contenida en el inciso tercero del artículo 1º, que expresa: "Las disposiciones de la presente Ley son de orden público".

Según recuerdo, el concepto jurídico de orden público proviene de la regulación contractual; quiere decir que las partes no pueden apartarse de lo regulado y si así lo hicieran, no tendría valor. Habitualmente, es una norma que está contenida en las leyes de arrendamiento, donde hay plazos, etcétera; en esos casos se dice que es de orden público, justamente para impedir que los particulares puedan apartarse de lo dispuesto.

Ahora bien; en este caso no encontré el objeto de declarar que las disposiciones de la ley son de orden público, aunque no digo que no exista. En definitiva, me costó entender el motivo de esa inclusión y esta es la primera observación que formulo. Por otro lado, en el inciso primero del artículo 4º se crea la Unidad Operativa Central del Plan Juntos como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo y con el cometido de ejecutar dicho Plan Juntos, pero seguidamente, en el inciso segundo se establece que actuará en la órbita de la Presidencia de la República y se vinculará con el Poder Ejecutivo a través de ella, con autonomía técnica. Entonces, no me queda claro el concepto desde el punto de vista del Derecho Administrativo, pues se trata de un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo -este actúa mediante Presidente y Ministro o Ministros, en Consejo de Ministros- pero después se dice que está dentro del Poder Ejecutivo. En lo personal, me animo a pensar -y así lo dije- que quizás la explicación sea que el Poder Ejecutivo le va a dar la base fáctica. De todos modos, de repente habría que clarificar ese punto, porque si en el día de mañana se quiere presentar algún tipo de recurso administrativo, no sé cuál sería el órgano de alzada. Sería bueno evitar discusiones futuras y, en ese sentido, debe quedar bien claro cuál es la vía recursiva.

Por otra parte, hay un concepto que, aunque está incluido en la Constitución, igualmente me llama la atención; me refiero al concepto de núcleo familiar. Me parece que todos los integrantes de la Comisión nos manifestamos en cuanto a que el núcleo familiar debe ser objeto de la actuación en sí del Plan, esencialmente porque no solo se trata de un plan de vivienda, sino de mucho más que eso. Y,

concretamente, en lo que refiere a la actuación del núcleo familiar, creo identificar dos o tres momentos en el tiempo en los que podría haber problemas desde el punto de vista jurídico.

Parecería que estamos creando una nueva persona jurídica, pues a las que ya están establecidas en el Código de Comercio, ahora se suma una nueva: la del núcleo familiar. Esto conlleva un doble problema. Se habla de todos los integrantes del núcleo familiar, que tengan vinculación de parentesco o no, sean mayores o no; aquí visualizamos la primera dificultad, porque nos preguntamos cómo toma decisiones esa persona jurídica núcleo familiar. Pero, además, se establecen sanciones por conductas de los integrantes del núcleo familiar, otorgando la posibilidad de sancionar a todo el grupo familiar. Y, por otro lado, el problema posterior es que finalmente al núcleo familiar se le adjudica la propiedad de la vivienda. Entonces, de acuerdo con el Derecho, parecería que hay dos caminos: o bien hay que establecer la forma en que el núcleo familiar persona jurídica puede tomar decisiones sobre el destino y la transferencia de la propiedad de la vivienda a futuro, o deberíamos pensar en que, de repente, se trata de un condominio, con menores sin relación de parentesco, en cuyo caso estaríamos introduciendo cambios muy de fondo frente a lo que es el Derecho Civil en general.

Estoy en conocimiento de que en la Ley de Vivienda se prevé el concepto de núcleo familiar, como así también en materia impositiva tributaria, pero siempre se trata de una relación fáctica que se tiene en cuenta como hipótesis para aplicar normas a las personas. En el caso del Derecho Tributario eso es claro, pues se permite hablar de núcleo familiar en el caso de la declaración del Impuesto al Patrimonio, pero eso no quiere decir que sus integrantes pierdan su propia capacidad personal.

Debo decir que estuve revisando la normativa -a efectos de intentar hacer un aporte, si es que es de recibo- y se me ocurrió que quizás esto sea muy similar al caso de las cooperativas. En definitiva, en la etapa de su construcción, hay aporte de trabajo de todos los integrantes del núcleo familiar, que pueden ser uno, dos, tres, cuatro, cinco o diez. Entonces, las normas de las cooperativas de vivienda de usuarios podrían servir como una primera analogía y de repente se podría buscar una solución legal similar a la que se aplica a ellas.

Cuando estamos en presencia de una vivienda social, se da más importancia al derecho de uso que a la propiedad en sí misma. Precisamente, la Ley Nº 18.407, relativa al sistema cooperativo, prevé regulaciones -creo que alguien ya pensó al respecto- e incluso está dispuesto qué ocurre en caso de fallecimiento, disolución del matrimonio, unión concubinaria o vida en concubinato. La propia Ley prevé que la vivienda es adjudicada al cónyuge que permanece a cargo de los menores. Entonces, quizás por ese lado se podría buscar algún tipo de similitud en lo que hace a la regulación.

Asimismo, creo que existe otra normativa análoga sobre el tema -reitero que lo digo a modo de aporte- que tal vez podría ser estudiada. Me refiero al sistema previsto en la Ley Nº 11.029, relativa al Instituto Nacional de Colonización. Precisamente, el artículo 7º de esta Ley establece distintas formas de tenencia o propiedad de la tierra, haciéndose referencia a la propiedad con limitaciones -este puede ser un caso-; al arrendamiento con precio fijo, móvil o progresivo, con opción de compra -quizás este no sea el caso-; la aparcería con cuota fija; la enfiteusis y el disfrute precario cuando la explotación se realice por un período de prueba. Entonces, como se están estableciendo determinadas condiciones de uso antes de que se adquiera la propiedad, tal vez este literal podría ser tenido en cuenta.

Asimismo, se podría pensar en aplicar otro régimen, que no va en contra de ninguno de los dos anteriores. Estoy haciendo referencia al Decreto Ley Nº 15.597, del 19 de julio de 1984, relativo al régimen de bien de familia. Pienso que si se va a otorgar propiedad a estos núcleos, se podría aplicar este mecanismo. De todas formas, me parece que hay que ser precisos en el concepto de núcleo familiar y definir cómo se toman las decisiones porque, de lo contrario, el día de mañana todo esto puede ser una fuente de problemas, en especial cuando no hay formalidad matrimonial.

Por otra parte, en el proyecto de ley existen algunos errores que luego iremos analizando. Fundamentalmente se trata de remisiones a artículos de leyes que ya no existen como tales, pero creo que eso siempre ocurre cuando se redactan disposiciones que remiten a otras que luego cambian. Si no me equivoco, en el artículo 24 se plantea una remisión equivocada en ese sentido.

A su vez, quizás habría que revisar el literal g del artículo 10º, pues creo que su objetivo es muy bueno, pero quizás podría ser tomado en contra de la víctima.

SEÑORA SORIA.- Analizamos eso, señor Senador.

SEÑOR BORDABERRY.- De acuerdo.

En lo personal, tengo algunas otras observaciones para plantear, pero en términos generales este es el aporte que quería hacer a la Comisión.

SEÑORA OJEDA.- Con el doctor Siri acordamos responder las dudas existentes acerca de la transferencia de la propiedad, y luego pasar al tema institucional del órgano desconcentrado.

Con respecto al orden público, queremos decir que lo agregamos porque nos pareció de importancia en un proyecto de ley como este. Es cierto que la norma tiene un carácter imperativo. Cuando no se cumple con muchas de las disposiciones se produce la nulidad contractual, como ocurre en el caso del comodato o de la transferencia de la propiedad. Por consiguiente, no tenemos problema en eliminar la disposición que hace referencia al orden público ya que no cambiará lo relativo al cumplimiento de la normativa.

Por otro lado, agradecemos los aportes realizados por el señor Senador Bordaberry, pero esto fue pensado desde el punto de vista de la transferencia de la propiedad. El comodato -que es un contrato gratuito- fue establecido como un modo provisorio de tenencia de la propiedad. A nuestro juicio, la forma de transferencia también debía estar acorde con la población de la cual estamos hablando, es decir, de extrema pobreza e indigencia. Luego de estudiar distintas modalidades, como la tenencia o la tenencia provisoria de la propiedad, decidimos que la transferencia se realice a través de una donación modal. Cabe destacar que el equipo que trabajó estuvo integrado por abogados de los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social, así como del Banco de Previsión Social. Inclusive, trabajamos en forma interdisciplinaria con gente del Plan para llegar a la población objetivo y arribar a acuerdos sobre este proyecto de ley, de forma que contemplara los conceptos que para nosotros eran filosóficamente importantes.

En el primer artículo quisimos plasmar el concepto de la emergencia social, y a partir de ahí planteamos distintas formas de combatir la problemática social que tiene que ver con esa emergencia en una situación de extrema pobreza.

Por otro lado, estamos estudiando el tema del bien de familia desde hace mucho tiempo, desde la época en que era abogada del PIAI. En aquel entonces, en el año 2005, ya se había planteado en el PIAI un proyecto sobre el bien de familia en el caso de la regularización de los asentamientos irregulares. Si bien estudiamos este asunto, llegamos a otros acuerdos que fueron comunicados al BID en ese momento y que se plasmaron en un decreto de la Junta Departamental de Montevideo que resolvió este tema, primero, a través de un comodato, y luego, con una compraventa con subsidios. En ese caso se priorizó la propiedad sin ningún tipo de indisponibilidad. Sin embargo, en este proyecto de ley creímos necesario agregar la indisponibilidad durante un plazo no menor a 10 años debido a la gran movilidad que hay en los asentamientos y a la especulación. Todos sabemos que dentro de los asentamientos se venden hasta las chapas; todos conocemos lo que es la venta dentro de los asentamientos.

Las opciones que nos plantea el señor Senador Bordaberry podrían ser objeto de estudio. De todas formas, la idea central es que al finalizar este proceso de regularización las personas sean titulares del inmueble, cuyo predio será delimitado por agrimensores. Se tendrá que proceder a hacer las expropiaciones del caso porque muchos predios en los que va a intervenir el Plan son de particulares. Se trata de predios que han sido abandonados por sus propietarios hace muchísimos años, quienes no han pagado la contribución inmobiliaria y que, en algunos casos, tienen deudas fiscales. Una de las propuestas del proyecto de ley es lograr las expropiaciones para poder intervenir y, mientras tanto, hacer comodatos con las personas hasta que se llegue a ese punto en que podamos transferir la propiedad.

Si la Comisión está de acuerdo, podemos estudiar otras formas, pero eso sería para el futuro; en su momento estuvimos analizando otras alternativas, pero finalmente optamos por la que figura en la redacción del proyecto de ley.

SEÑOR BORDABERRY.- Mi preocupación fundamental es conocer cómo, pasados esos diez años, el núcleo familiar va a tomar decisiones; incluso quisiera saber si a sus integrantes -a todos- se les está imponiendo la obligación de realizar tareas, aportes, etcétera. También me gustaría saber cómo se establecerían las sanciones.

Mi preocupación tiene que ver, entonces, con el núcleo familiar como persona jurídica. Si se tratara de una sociedad anónima, de una sociedad de responsabilidad limitada o de una cooperativa, existiría un estatuto que establecería que los representa su Presidente y su Secretario. Pero en este caso, ¿cómo toma las decisiones esa persona llamada "núcleo familiar"? Si fuera una sociedad de hecho, estaríamos hablando de un condominio en el cual, si no se ponen todos de acuerdo, en definitiva se podría pedir la disolución judicial, y si el bien no es partible -como en este caso- se iría a un remate y se adjudicaría según algún parámetro. Si se tratara, por ejemplo, de una sociedad cooperativa -como dije- sería otro el régimen.

Por eso mi pregunta fundamental quizás pasa por ese lado, es decir, cómo manifiesta su voluntad esa persona. Hay que tener en cuenta que estará integrada también por incapaces, por menores de edad, a quienes tendrán que representar sus padres, que quizás ni siquiera estén ahí, y si está la madre y no el padre, aquella tendrá que correr detrás de este para que le firme los papeles correspondientes; muchas veces esta es la situación real.

Reitero que mi inquietud está por ese lado. Esta no es una crítica, pero me parece que le está faltando esta parte de la regulación, si es que se opta por ese camino.

SEÑOR TRAVERSA.- Tal como planteaba el señor Senador Bordaberry, claramente el núcleo familiar aquí no tiene personería jurídica. Esta figura, en un principio, no existe en nuestro ordenamiento, aunque está definida en algunas normas tales como la Ley de Vivienda, pero en este proyecto de ley no se pretende que funcione con una personalidad propia.

Aquí se desgajaron dos aspectos; por un lado, está el tema de la propiedad, que se adjudica al núcleo familiar. La idea inicial -y sin perjuicio de lo planteado por la doctora Ojeda en cuanto a estudiar las alternativas propuestas- era que funcionara la propiedad en un régimen de condominio que incluyera a todos los miembros del núcleo familiar, inclusive los niños o menores, justamente como una medida de protección hacia ellos en cuanto a la estabilidad en la vivienda.

Por otro lado, se planteaba el aspecto sancionatorio o de obligaciones, y quiero resaltar que en los artículos en los que se regula esa materia -por ejemplo, el 10º, que trata de las causales de egreso del Plan Juntos- se establece la posibilidad de resolver el egreso del núcleo familiar participante o de alguno de sus integrantes. Entonces, aquí hay una discriminación entre las dos órbitas de actuación, tanto del núcleo familiar en sí mismo como de alguno de sus integrantes, a la vez que se le da a la Comisión la

potestad de evaluar esta situación y de resolver, precisamente, el egreso de algún integrante del núcleo familiar participante.

En este sentido, no es necesaria la figura de un representante del núcleo familiar sino que se podrá medir la actuación de cada uno de sus integrantes respecto de las obligaciones que se establecen en la norma.

Quiero hacer un último comentario respecto al tema de la propiedad. Tal como planteaba la doctora Ojeda, hay un plazo de diez años de indisponibilidad y, más allá de la existencia del condominio, durante ese tiempo la situación no va a poder variar y ninguno de los integrantes de ese condominio podrá disponer del bien. Recién después de diez años, de ese período de estabilidad, se podrán plantear las situaciones que mencionaba el señor Senador respecto a cómo funcionará o cómo se disolverá el condominio. En muchos casos, quienes hoy son menores, en ese momento ya serán mayores de edad y no se presentará ningún tipo de problema respecto a su representación, y los que no lo sean actuarán a través de sus representantes legales. En definitiva, esa sería la situación.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quisiera señalar que en una sesión anterior habíamos visto que la redacción del acápite del artículo 10 requería algunos ajustes. Al respecto, donde dice: “Son causales que habilitan a la Unidad Operativa Central a resolver el egreso del núcleo familiar participante o de alguno de sus integrantes”, se debería aclarar lo siguiente: “de todos o de alguno de los integrantes del núcleo familiar participante”, para especificar que no se trata de un paquete.

En realidad, en cuanto al inciso g), la sanción recae sobre quien ejerció la violencia y es condenado en sede judicial. A lo mejor está mal redactado, pero la intención es que recaiga sobre el integrante que violentó y que tiene una sentencia condenatoria en sede judicial, porque si no sería un castigo mayor para esa familia. Pensamos que esas dos precisiones podrían hacer funcionar mejor el artículo 10.

Otro punto que quería aclarar es que la exigencia de participar en la obra es para alguno de los integrantes del núcleo familiar, porque lógicamente habrá menores y viejitos. Entonces, alguno de los miembros del núcleo familiar tiene que participar porque se trata de familias que no tienen la posibilidad de dar una contrapartida, o sea, pagar una cuota o un alquiler. De esta manera, la forma de compromiso con el Plan es dar algunas horas de trabajo. Por ejemplo, si se trata de una madre sola con varios hijos, y tiene un hermano, se prevé la posibilidad de que él trabaje las horas por ella. Existe un marco de flexibilidad de modo que se pueda generar el compromiso del núcleo con la obra, dado que no van a pagar una cuota o un alquiler.

Ese es el sentido que queremos dar, pero quizá haya que afinar la redacción. Si bien todo esto es gratuito y el comodato no es oneroso, es muy importante que al final del proceso, si la persona participó, le quede la propiedad, lo que le ayudaría a incorporarse a la red social con más normalidad.

Desde mi punto de vista, estas son las claves del proyecto que hay que resolver.

SEÑOR SIRI.- Volviendo al planteo original y a lo establecido por el señor Senador Bordaberry, corresponde aclarar que en lo que refiere al diseño institucional -por llamarlo de alguna manera- de la Unidad Operativa, vamos a solicitar a la Comisión que nos dé unos días para pulir la redacción -a la luz de los aportes que sabemos se efectuaron en el seno de la Comisión- y evitar que en el futuro haya cualquier tipo de inconvenientes o que se genere una especie de Frankenstein que luego no podamos controlar.

En segundo lugar, con respecto al planteo de la señora Presidenta relacionado con el artículo 10, cabe aclarar que el último párrafo de la disposición incluida en el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo decía “El egreso del Plan Juntos de un núcleo familiar participante o de alguno de sus integrantes”.

En cuanto a las causas de egreso -punto sobre el que también la señora Presidenta dejara sentada una inquietud- debo decir que el texto del proyecto contiene un error, por cuanto las sedes judiciales con competencia en violencia doméstica, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Nº 17.514, nunca dictan sentencias condenatorias, sino que disponen medidas cautelares, por ejemplo: retiro del hogar, prohibición de acercamiento, etcétera; es decir, nunca dictan sentencias que condenen a alguien a sufrir determinada pena. Sí puede recaer una sentencia condenatoria en una sede penal por un delito de violencia doméstica, como pueden ser lesiones personales o violencia privada. Señalo esto porque realmente es un error cometido en el proyecto; la intención fue contemplar la hipótesis de una persona que comete algún acto de violencia doméstica contra los demás integrantes del núcleo familiar, por lo que eventualmente puede ser retirado del hogar por una Sede Judicial. Esa sí sería una causa de egreso del Plan, pero reitero que técnicamente es un error hablar de sentencia condenatoria cuando, en puridad, de acuerdo con la Ley Nº 17.514, jamás la hay.

Muchas gracias, señores Senadores.

SEÑOR BORDABERRY.- Quiero reiterar que estoy de acuerdo con el objetivo final; simplemente me gustaría clarificar un poco más estos conceptos.

Comparto lo que dice la señora Presidencia respecto a la intención del artículo 10. Obviamente, no se busca castigar a quien fue objeto de la violencia doméstica, pero no parece estar redactado de manera adecuada. Quizás en el inciso primero del artículo no haya que incluir la mención al núcleo familiar y sólo habría que referirse a sus integrantes. Es decir que la sanción recaería sobre los integrantes -uno o todos- del núcleo familiar. De esta forma ganaríamos en claridad de redacción porque, tal como está, parecería que frente a un caso de violencia doméstica, la Unidad Operativa tiene la potestad de decir que los sanciona a todos. Sé que no lo va a hacer, pero tiene la potestad, cosa que no comparto y no me gustaría que quedara así plasmado en la disposición. Debe tener la potestad de sancionar a quien ejerció la violencia doméstica y no a todo el núcleo familiar. Entiendo que ese fue el espíritu, pero me parece que no quedó del todo claro. Además, esta es una norma que amerita que tratemos de llegar a un acuerdo.

Sobre el artículo 4º, que refiere a la forma administrativa, quisiera señalar lo siguiente. Quizás por deformación profesional, como Abogado me surge la inquietud en relación a cómo se recurre una decisión de este órgano y ante quién se recurre en alzada. Dicho de otra manera, me pregunto qué organización institucional y administrativa debería tener esta Unidad Operativa.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- En las sesiones pasadas el señor Senador Chiruchi había formulado una pregunta relacionada con el artículo 6º. Concretamente, el señor Senador quería saber cuál es la condición de los funcionarios que integran la Comisión Directiva.

SEÑOR CHIRUCHI.- Efectivamente, preguntábamos si se trataría de funcionarios públicos o de nuevos funcionarios y, a la vez, cómo se pensaba financiar sus salarios. Nos estábamos refiriendo al equipo interdisciplinario y a la Comisión Direc tiva.

Aprovechamos esta oportunidad para preguntar si se trata o no de funcionarios públicos, si actúan como honorarios y, en el caso de que sean funcionarios contratados por el Plan Juntos, nos gustaría saber cómo se pagan sus salarios.

SEÑORA OJEDA.- Me voy a referir a cómo está funcionando en el presente el Plan Juntos. La Comisión Directiva fue creada por el Decreto Nº 17, de 31 de mayo de 2010, y está integrada por un representante del Ministerio de Desarrollo Social, uno del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -todos ellos funcionarios de los Ministerios mencionados- y otro de Presidencia de la

República -que es un funcionario en comisión de la Universidad de la República- que están aquí presentes. El trabajo del equipo interdisciplinario es financiado por el Proyecto M de la Organización de las Naciones Unidas; esta financiación se extenderá hasta setiembre. En la ley está previsto que se realicen convenios y aportes de distintos fondos, ya sean de origen público como privado. No descartamos la posibilidad de seguir trabajando con las Naciones Unidas. Debo señalar que no existen recursos provenientes del Rubro 0 para la Comisión Directiva ni para el equipo interdisciplinario. En realidad, se trató de crear la menor institucionalidad posible; de lo contrario, se hubiera creado otro tipo de organización interinstitucional. La idea es que, tratándose de un plan de emergencia, se actúe con austeridad.

SEÑORA PRESIDENTA.- En sesiones anteriores surgió una pregunta relacionada con el artículo 17, que incorpora al artículo 33 del TOCAF el literal Y). Concretamente dicho literal establece: “Para adquirir bienes o contratar servicios por parte de la Unidad Operativa Central del Plan de Integración Socio - Habitacional Juntos.” Pensamos que sería interesante que nuestros invitados desarrollaran el fundamento de esta incorporación porque en la Comisión se había presentado una duda con respecto a este agregado.

SEÑORA OJEDA.- Como es sabido, en lo que tiene que ver con las compras y el arrendamiento de servicios del Estado, el principio es el de la competitividad. El numeral 3) del artículo 33 del TOCAF establece una serie de literales -no en vano llegamos a la Y- en los que se plantean excepciones a procedimientos tanto de licitaciones abreviadas como de licitaciones públicas. Nos pareció que como estábamos tratando de instrumentar distintas formas de combatir la pobreza mediante la declaración de emergencia, era importante agregar, para esas situaciones, la excepcionalidad en las compras. Por lo tanto, planteamos añadir un literal para adquirir bienes o contratar servicios por parte de la Unidad Operativa Central. Pensamos que este proyecto de ley era una oportunidad para incluir esta excepción.

SEÑOR CHIRUCHI.- Por esta excepción, ¿se habilita la contratación de todos los servicios y la adquisición de todos los bienes necesarios?

SEÑORA OJEDA.- En realidad, el literal Y establece: “Para adquirir o contratar servicios”, no expresa que sea para todos; es una excepción y se va a tratar como tal. Pensamos que es importante agregarla, tal como se lo ha hecho en tantas ocasiones. Como podrán observar los señores Senadores, estamos en el literal Y), lo que significa que ya ha habido cantidad de excepciones al principio general.

SEÑOR TRAVERSA.- Simplemente quería acotar a lo que señalaba la doctora Ojeda que en el listado que se realiza en el artículo 33 del TOCAF, habría que resaltar un par de literales que pueden ser asimilables a la situación de emergencia en la que se está proyectando esta ley. Uno de ellos es el literal R), que dice: “Las compras que realice la Presidencia de la República para el Sistema Nacional de Emergencias a efectos de atender situaciones de emergencia, crisis y desastres excepcionales, dando cuenta a la Asamblea General”. Y el otro en la misma línea es el literal I), que dice: “Cuando medien probadas razones de urgencia”, etcétera. Más allá de que hay otros literales que habilitan esta herramienta para situaciones que no son de tanta emergencia como el caso en cuestión, creo que estos dos se pueden asimilar bastante bien a la situación de este proyecto de ley y justifican que se establezca esta solución.

SEÑOR BORDABERRY.- Desde ya adelanto nuestra voluntad de no votar este inciso. Nos parece que esta situación está prevista, como decía el Doctor Traversa recién, en el literal I) del artículo 33 del TOCAF, con la diferencia de que cuando esa norma establece la posibilidad de ir a la contratación directa, dice: “Cuando medien probadas razones de urgencia no previsibles o no sea posible la licitación”, etcétera. Es decir que este literal I) obliga al jerarca a establecer el fundamento por el cual está recurriendo a la contratación directa. De manera que es una excepción; no es la regla. Obviamente, todos sabemos que la mayoría de los jerarcas son honestos y no tienen amigos que suministran servicios, pero es siempre una tentación y por algo está la norma. Por lo tanto, parece necesario que se le exija al jerarca, como mínimo, la fundamentación que ya está prevista en el literal I) del artículo 33 del TOCAF.

Por otra parte, más allá de que es un tema que no domino mucho, otra norma que creo que sería importante estudiar con los técnicos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas es el inciso primero del artículo 17. Esta disposición soluciona parcialmente un viejo problema que hay en la administración financiera del Uruguay; me refiero al hecho de que cuando llega el mes de noviembre, los directores de Contabilidad y Hacienda de los Ministerios o de los organismos públicos vienen corriendo a decir que hay que gastar. Por ejemplo, puede ocurrir que haya un rubro para comprar lapiceras y no se haya usado en su totalidad; cuando se le pregunta al jerarca si se necesitan las lapiceras, la respuesta es: “No, pero si no lo gastamos, lo perdemos para el año que viene”. Evidentemente, con esta disposición se está buscando resolver ese problema, pero lo que ocurre es que este inciso se puede dar de cara con las normas constitucionales que prevén el presupuesto y la rendición de cuentas. En efecto, como todos sabemos, nosotros prevemos un presupuesto quinquenal y una ejecución a partir de las rendiciones de cuentas, y por ende el presupuesto va a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y al Ministerio de Economía y Finanzas año a año. Entiendo que será necesario hablar con las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con el Ministerio de Economía y Finanzas para ver cómo se incluye en el presupuesto quinquenal y en el presupuesto anual este crédito que pasaría al año siguiente. Además, en realidad no está determinado el comienzo del período, porque obviamente no se sabe si se va a gastar todo o si se va a pasar una parte para el año siguiente. Esto fue fruto de la reforma constitucional del año 1966, que estableció el presupuesto por programas en el Uruguay y la forma de ejecutar. En definitiva, esta Unidad Operativa tendrá que venir al Parlamento una vez por año a rendir cuentas y a hablar de su presupuesto anual; no obstante, pienso que aquí podría estar faltando algo en ese sentido.

SEÑOR MUTTONI.- Con este artículo se plantea que parte de la planificación que podemos hacer anualmente no dependa directamente de que el plan se lleve a cabo en los tiempos previstos, puesto que la mano de obra fundamentalmente es de la población, que tiene distintos ritmos, ya que algunos van muy rápido y otros no tanto. Por tanto, si a una familia se le asignan recursos y no terminan la obra el 31 de diciembre, ya no los tendrán para finalizarla al año siguiente. En consecuencia, la razón de este artículo se basa, sobre todo, en la forma de producción que llevamos adelante.

SEÑOR SIRI.- Con respecto a la inquietud del señor Senador Bordaberry, no hay que olvidar que se está creando un fondo como los que ya funcionan en varios Incisos. Los recursos que alimentan esos fondos se van acumulando, aunque ello no significa que los dineros se puedan usar de cualquier manera, sino que hay una autorización a través de la Rendición de Cuentas para que se gasten en cada presupuesto o anualmente. Sin perjuicio de ello, las partidas que alimentan esos fondos y no se ejecutan en el ejercicio correspondiente, se van acumulando. Esto no quiere decir que al año siguiente se abra el crédito inmediatamente, sino que habrá que hacer una planificación para el uso de ese dinero mediante la Rendición de Cuentas, previendo la asignación presupuestal en ese fondo. Quizás les resulte un poco fuerte la redacción de la norma, que no es muy habitual en materia de ordenamiento financiero, pero creo que a través del mecanismo de funcionamiento de los fondos, a mi entender quedaría despejada la inquietud planteada.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo recordar que en esta materia hay un antecedente en la Ley de Presupuesto, en la que se le otorgaba la potestad a ANEP -justamente, un organismo muy específico- de guardar fondos que no fueran ejecutados. De esa manera no se llegaría a lo que planteó el señor Senador Bordaberry -que es cierto- en el sentido de que se realice un gasto a las apuradas -muchas veces mal- porque el dinero del rubro se va. No recuerdo exactamente el número del artículo, pero sí tengo claro el concepto, en el sentido de que los rubros no se perdieran. Por tanto, el sentido de este artículo es similar al planteado en la Ley de Presupuesto.

En consecuencia, debemos lograr que el gasto se haga en base a lo planificado. El Arquitecto Muttoni planteó algo que es muy real: en una obra en construcción, más si tiene mano de obra benévola, los tiempos -incluso los climáticos, porque puede llover o no- nunca son exactos. Entonces, puede suceder lo que dijo el Arquitecto.

Por tanto, se busca que el destino de equis cantidad de dinero para determinadas viviendas pueda reservarse, de manera de poder utilizarlo en la culminación de las obras. Ese sería el sentido de este artículo 17, que tiene el antecedente de la Ley de Presupuesto.

SEÑOR TAJAM.- Tal como señala la señora Presidenta, en la Ley de Presupuesto se previó esa excepción, fundamentalmente para la ANEP y para la Universidad de la República, pero ajustada a un determinado porcentaje -que creo era del 20%- de tal forma que las discontinuidades no afectaran una parte muy importante de la obra, y definida para el presupuesto de inversiones. Con estas dos características, la excepción se puede realizar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Me quiero referir al artículo 21, que considero crucial porque es la norma con la que culmina el plan para un determinado núcleo familiar. Para que la reglamentación que elabore el Poder Ejecutivo no sea tan poco explícita, creo que se podría agregar que el Poder Ejecutivo podrá priorizar a la mujer jefa de hogar, que es la que, en general, en esta población está al frente del hogar. Me parece muy importante que la persona pilar de un núcleo familiar sea el objeto de la titularidad. Aclaro que no tengo bien claro el concepto de condominio, y quizás resuelva esta situación, pero me inclino por la inclusión de una cláusula en el inciso primero de la reglamentación que diga que el Poder Ejecutivo priorizará a la mujer jefa de hogar. Me gustaría saber qué opinión les merece esa propuesta.

SEÑOR ACUÑA.- El plan apuesta al futuro, y con respecto a la integración de estas familias, la realidad indica que las llamadas jefas de hogar con muchos niños tienen un protagonismo fundamental. Esta apuesta a futuro no sólo se realiza por la jefa de hogar, sino también por esos niños, ya que para nosotros esta es una preocupación importante. Estamos actuando a este respecto y de los datos que manejamos surge de forma clara y palpable esta realidad, por lo que la ley debe tenerla en cuenta. Puede ser adecuada la propuesta de la señora Presidenta de incorporar esa prioridad en ese lugar de la normativa. Los recursos son escasos y es bueno fijar prioridades, sobre todo en la acción social que deriva de este llamado Plan, de modo de contribuir a una mejor aplicación de las políticas públicas dirigidas a la población más vulnerable del país.

SEÑOR BORDABERRY.- Simplemente quiero aclarar que creo que el artículo 25, en lugar de remitirse al inciso segundo del artículo 24, debería hacerlo al inciso primero y segundo del artículo 23.

SEÑORA SECRETARIA.- Hemos encontrado un error en el Artículo 20, “Donaciones Especiales”.

En realidad, la Ley Nº 18.083 dio nueva redacción al Título IV del Texto Ordenado de 1996. Por lo tanto, en el entendido de que el artículo 79 corresponde al Título IV del Texto Ordenado y que, como dije, la Ley Nº 18.083 dio nueva redacción a ese Título, el inciso primero de dicha norma debería estar redactado de la siguiente manera, “Agrégase al artículo 79 del Título IV del Texto Ordenado de 1996, el siguiente literal”.

SEÑOR SIRI.- Quisiera hacer una pregunta con respecto a la técnica legislativa. Esa referencia, ¿se hace al Texto Ordenado o a la norma legal que cambia el Texto Ordenado?

SEÑORA SECRETARIA.- Esa referencia es al Texto Ordenado.

SEÑORA OJEDA.- En el artículo 33 hicimos referencia al Texto Ordenado.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Presidencia aclara que aunque son elementos de técnica legislativa, es buena la aclaración realizada por la Secretaría, porque son detalles que pueden complicar la aplicación de la ley.

Se toma nota de lo expuesto para perfeccionar la redacción.

SEÑOR TRAVERSA.- En la línea de acomodar algunos detalles, quiero agregar que en el literal f del artículo 16 se hace referencia a las sumas reintegradas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la presente ley, cuando en realidad debió decir "artículo 24", que es el correspondiente a los reintegros. Quería hacer esa aclaración.

SEÑORA PRESIDENTA.- La Comisión agradece la presencia de la Comisión Directiva del Plan Juntos y de los representantes del Ministerio en la tarde de hoy.

(Se retiran de Sala la Comisión Directiva del Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos y los representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente)

-A continuación, la Comisión debe seguir sesionando para resolver algunos puntos.

Quería conversar unos minutos con los demás miembros de la Comisión sobre una cuestión de fechas, pues se trata de un tema que realmente me preocupa.

Como es sabido, la Rendición de Cuentas está a estudio de la Cámara de Representantes, pero cuando ingrese al Senado su tratamiento insumirá todo nuestro tiempo de labor parlamentaria. Ahora bien, quisiera que este proyecto de ley quedara aprobado antes de que ingresara la Rendición de Cuentas, porque la emergencia socio habitacional así lo amerita. Además, creo que sería conveniente hacer el esfuerzo por abordar el tratamiento del otro proyecto de ley que ha ingresado a nuestra consideración, proveniente de la Cámara de Representantes, y que refiere a la conexión a la red. La Secretaría va a distribuir las versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Representantes en las que se trató esta iniciativa, ya que en ese ámbito se trabajó mucho sobre este proyecto, existieron abundantes opiniones y se mejoró muchísimo.

Por lo tanto, lo que estaría pidiendo a los demás señores Senadores es hacer el esfuerzo de aprobar los dos proyectos de ley antes de que ingrese la Rendición de Cuentas a estudio del Senado. No sé si es mucho pedir para el trabajo de la Comisión, pero me parece que la situación lo amerita.

SEÑOR BORDABERRY.- ¿Cuándo ingresa la Rendición de Cuentas al Senado?

SEÑORA PRESIDENTA.- Aproximadamente el 15 de agosto.

En realidad, si todos hacemos el esfuerzo, lo podremos lograr, pero hago estos comentarios para que todos estemos en sintonía. Creo que esta ley que estamos considerando la debemos aprobar por su trascendencia, pero también es importante el tema de la conexión a la red.

SEÑOR BORDABERRY.- Quizás podríamos sesionar dos veces por semana.

SEÑORA PRESIDENTA.- Yo no tengo inconveniente en ello.

Entonces, si los señores Senadores no tienen inconveniente, y a efectos de que ordenen sus agendas, sugiero que el próximo martes continuemos con el tratamiento de estos temas y fijemos otra sesión para el día jueves a las 16 y 30 horas.

Por otro lado, anunciamos que hemos trabajado sobre este tema junto con el señor Senador Tajam y vamos a compartir ese material con los señores Senadores; a su vez, esperamos que quienes deseen plantear sugerencias o modificaciones del texto las envíen a la Secretaría para que también las reparta entre los miembros de la Comisión.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 46 minutos.)